·学术论文·

# 略论清代俸饷制度的特点

王 松 龄

俸饷制度是封建国家政治制度和财政制度的重要组成部分。清朝入关以后，随着从中央到地方各级统治机构和常备军的建立，俸饷制度也日趋完备。清代俸饷制度许多方面来自明制，但是，清朝是以满洲贵族为主体的满汉地主阶级联合政权。由于统治阶级地位的调整，新的情况和需要不断出现，以及统治方法的差异，清统治者对以往的制度又多有增置厘革，于是清代其俸饷制度与以前相比，呈现出不少新的特点。研究这些特点，无疑对清代政治史的研究具有一定的意义。兹略述其梗概。

## 一

清代的俸饷制度具有多系列、多等次的特征，而在每个系列中的最高等次，都是为充分保证满洲贵族和高级文武官僚的特权地位和优厚待遇而存在的。

清代的官俸依据政治地位和性质，大体上可以概括为宗室世爵、功臣世爵、外藩岁俸、文武品官岁俸、文官养廉和武职养廉等七大系统。兵饷，则可划分为八旗兵饷、绿营兵饷、勇营和练军等三大系统。每一系列又依据政治地位划分为许多等次和级别。如宗室爵俸，自和硕亲王至奉恩将军凡十等二十一级；功臣爵俸，自一等公至恩骑尉凡九等二十七级；外藩岁俸，则亲王、郡王、贝勒、贝子、镇国公、辅国公、台吉七等九级。品官岁俸，在京文武官为一个系统，自正一品至从九品，凡九等十八级；而在外武官又别为一个系统，为七等十四级，俸额标准和等次，均与在京武官不同。①再如养廉，不仅直省文官和八旗武官各自成为系统，而八旗武官又划分出在京与在外两个不同的系列。如，直省文官养廉，自总督、巡抚以至知州、知县就有十一等（布按两司、各府首领及州县佐杂等官，不计在内）。八旗武官在京的分别为领侍卫内大臣，满洲都统，蒙古、汉军都统，满洲副都统、蒙古、汉军副都统，散秩大臣，健锐营翼长，翼长，凡五等七级。八旗武官之在外的则分为将军、副都统两等，凡五级。至于各省绿营，又自为系列，自提督、总兵以至经制外委千、把总，凡十等②。

清代俸饷的各个系列所规定俸额标准是极不平衡的。其中，宗室、功臣和少数民族上层贵族的俸额标准，和任何系列相比都保持着突出的高额地位。如，宗室系列的第一等和硕亲王，其岁俸银竟高达一万两，禄米也高达五千石。把它和品官岁俸的最高等次正一品官岁俸一百八十两、禄米九十石的定额相比，前者竟为后者的五十五倍，既使将一品官的俸禄按双俸计算，前者也要超过后者二十七倍以上。而宗室的最低等次奉恩将军的岁俸为一百一十两，也接近正三品官的俸银和禄米的水平。又如"外藩"岁俸中最高等次科尔沁亲王的岁俸高达二千两到二千五百两，就是较低等次一等台吉也岁支一百两。清朝对功臣这批新贵族也给予崇高的待遇。第一个等次一等公岁俸为七百两，相当于一品官的四倍。公侯伯子男中最低的三等男的岁俸，也有二百六十两之多，相当于两个三品官的水平。并规定，一等子爵以下的世职人员，凡发营发标学习者，除按世职品级支领俸银禄米外，还要另支薪银、蔬菜烛炭银、心红纸张银，这样，如果是一等子，就可多支五百二十两，一等男就可多支三百二十四两，一等轻车都尉就可多支二百零四两，这又比同级武官的俸银高出许多。③

除上述三个系列之外，其他各个系列中的较高府次的俸禄定额也是很高的。仅以养廉银而论，如直省总督高达二万两到三万两，各省驻防将军高达一千五百两到二千两，领侍卫内大臣、八旗都统都在七百两到九百两以上。而这些高官，不言而喻，都是由满人担任的。

由上述情况可见，清代的俸饷制度具有多系列、多等次的特征。其所以如此，就是要从俸禄的角度保证满洲贵族的"首崇"地位，和各族上层分子的特殊利益，维持封建的等级制度，巩固以满族贵族为核心的各族地主阶级的联合统治。

## 二

在俸饷的结构上，除定额的"正俸"之外，出现了各种附加俸和额外俸，并逐步在结构中占有主导地位；在支付的手段上，则出现了由银米兼支、本折并行逐步向单一货币俸制发展的趋势。

自明朝以来就存在着品官低俸的问题，而清初品官的正俸定额尤较明朝为低。如，明朝一品文官的俸额为一千零四十四石，而清朝的一品大官的正俸银每年只有一百八十两，俸米只有九十石，两者相比，清官的俸额仅相当于明官的百分之二十五点八，即使将清官按双俸计算，也只相当于明官的百分之五十一上下。④如此微薄的岁俸，不仅难以赡养家口，许多因公私人开销更无有着落。这对各级统治机构的建设和官员行政效率的发挥，都造成严重的影响。清初，对直省官员曾一度发放过薪菜、烛炭、心红、纸张等银，加以补贴，但不久即行裁去，低俸对官员的威胁，依然没有解决。直到雍正以后，实行耗羡归公，将其中部分变为官吏的养廉，自此，各级文武官员在定额的正俸之外，才有了法定的附加，官员的俸禄结构也随之发生明显的变化。由于养廉银数额之丰，一般都要高出正俸银的十几倍，如知县的养廉约为原俸的十到四十多倍，总督、巡抚则高达一百倍以上。这样，原为附加俸之养廉银逐渐成为官员俸饷的主要部分，而微薄的正俸反而退居次要地位，成为官员可有可无的进向。附加俸与原有之正俸搭配补贴，有效地提高了各级官员的收入水平，同时，附加俸的数额比较机动灵活，一般都依照官员职位的高低，事务繁简，地区的冲僻等具体情况，加以确定，事繁者多，事简者少，勤于政事者多，罢软无为者少，区别对待，这对鼓励官员忠于职守、奖廉塞贪，都具有一定的作用。

以八旗武职俸禄和兵饷而论，除正俸、养廉之外，也有不少名目的附加俸、饷。如士兵，既有固定的"坐粮"，出征时又有"行粮"予以补贴；遇有特殊需要，还有"加赏饷银"，如雍正八年于浙江乍浦新设水师因其"效力勤劳"，特令在其所领额制钱粮外，每月"一例加赏钱五钱。"乾隆五年，复对该地"分驻旗营，加给兵米一万五千七百六十石有奇。"⑤八旗武官，于正俸之外，还有巨额的"薪银"、"蔬菜烛炭银，心红纸张银"，予以补贴。"亲随名粮"也是一种额外附加，其制，按职别分配名额，"每亲随一名，月饷银三两，米三斛，折银一两"⑥此外，遇有红白事例，自三品以下，"均按等给予赏俸"，直省绿营共二十三万余两，驻防八旗六万余两，京营十万余两。⑦

在支付手段上，开始银、米兼发。雍正以后，作为文武官俸禄主要部分的养廉，全以银支付。各直省兵饷，除饷银之外，饷米、豆、草等也都开始折银支给，如雍正元年议定："山东、河南、江苏、安徽、江西、浙江、湖北、湖南、广东、广西、云南、贵州等十二省驻防兵及绿营兵折给银，米每石，自五钱至一两；豆每石，自五钱至九钱七分；草每束，自三厘

至九厘二毫不等。均照从前题定各地方价值，折给官兵，自行采买。”同时又定，直隶、山西、福建、陕西、甘肃、四川等省驻防兵不敷米，亦“均照时价采买支给。”⑧这是兵饷在全国范围内折银实例。自乾隆以后，兵饷复有“搭放制钱之例”，自乾隆九年为始，每饷银一两，给钱千文。如，云南省东川等部分州县，乃“系新辟夷疆，人民交易，在在需钱”，是以每年官兵俸饷、马乾等银十四万九百两，均“以银七钱三，每钱千二百文作银一两搭放。”⑨俸饷由银米兼支到米豆折银，再到“银钱搭放”的变化，当与清中叶以后，商品经济的发展，赋税货币化的总趋势是完全一致的。

## 三

清代的官兵俸饷在管理制度上，比它以前的任何朝代都要完备、严密。

清代俸饷的审核、批发、奏销，均总汇于户部。由于各类俸饷头绪纷繁，层次众多，遂于户部内设十四个清吏司和八旗俸饷处，实行分司管理。如八旗俸饷处，专管八旗官兵俸饷，八旗官员的养廉，则由山东清吏司分管；云南司专管八旗饷米和满洲官俸米，京城满汉官员公费、巡捕五营官兵俸饷，则由陕西清吏司兼管。其余，如各省协饷的动支由江西司、察哈尔俸饷由河南司、陵寝官兵俸饷及各处群官丁俸饷由福建司分别予以管理，更设有饭银处，专管各直省解缴户部饭银之征收。这种分司管理办法，固然容易造成事权不一，但是面对日益增多、头绪纷繁的俸饷审核、拨解和奏销事务，又有其势所必然。事实上，在当时任何一个机构都难以把所有的俸饷事务统管起来。其次，俸饷的奏请与动支，在财政手续上也有一套比较严密的规定。如，在京分春秋两季支付的旗俸和按月支领之旗饷，要先由各旗编造栏册，按规定的提前日期（春俸限上年十二月十五日以前，秋俸限当年六月十五日以前；月饷册则限于前月十五日以前）报部，由俸饷处依据截俸条例和其他诸种规定，予以审核。经批准后并行文到各库，然后各旗方能赴库支领。发放完毕，还要按规定日期办完报销手续。在京的汉文职官、五城司坊官、巡捕营武职官的俸银，则由各衙门造送俸册，一式两份，一送户部、兵二部核对，然后方能“咨部发给”。至于各直省，凡是每年应支绿营驻防官员之俸薪、马乾、心红纸张、蔬菜米豆草折等银，兵丁饷银及官兵本色米豆，先由该省督抚于冬季将明年夏、秋、冬及后年春季应需数目，确估造册，并会同藩库实存地丁杂税清册，行文到部，请求酌拨，经部批准后，可在本省应缴之地丁钱粮项下动支。放毕，又需“凡兵马钱粮奏销与地丁钱粮各为一疏，同时具题”⑩，履行奏销手续。各省俸饷除由总督估拨外，还有部分需要到户部领取者，如直隶之东陵、西陵官员岁支恩、正俸银，热河驻防岁支文武官俸廉、马乾等银及兵饷。岁支额鲁特官俸银，围场兵丁饷银等均由热河都统派员赴京支领。复次，俸饷条例日益增多，对一些特殊情况，都有具体的规定。如关于公费的规定，各种俸廉的动支、奏销的规定，银折、米折、草折和银、钱比价的规定，何种官支单俸、何种官可支双俸的规定，文武等外官、部院之额外官俸银定额的规定，文武官之请假、老病、告休、士兵伤病、残疾、死亡者的俸饷如何处理的规定，调补官俸银的规定，以及某些特殊的俸饷到何处支领的规定，等等，都有明文可依。如“截俸”，乃是关于俸饷员额应增应减截止时间的规定。其制：在京之两季俸，其员额统计，分别以正月二十日和七月二十日为截俸日。举凡升迁、除授、开复（指官吏降革，后又恢复原官或官衔者）在二十日以前呈报者，准其支领，超过二十日者不补。老病、告休、死亡在二十日以前者，即行扣除，过二十日者

不减。⑪关于等外官和额外官之官俸，也都有具体的规定。等外官，凡未列入文官九品（包括未入流）等内之宗人府笔贴式、部院七品笔贴式，岁给俸银三十三两，八品笔贴式岁支二十八两，九品笔贴式岁支二十八两。又，八旗武职九等以外不列等之四等侍卫，岁支七十两，散秩大臣支三品俸，其在京者，兼支俸米。额外官，凡"由考核录用奉旨试行行走者，裁缺另补及病痊侯补奉旨在京员上行走者，拨贡以七品小京官学习行走者"，"均按品支给正俸，不支恩俸"⑫。

## 四

和奖惩条例相结合，把俸饷作为奖惩官吏的一种手段，是清俸饷制度另一个突出特点。

我国古代统治阶级很早就提出过用俸禄和品秩驾驭官吏的经验。⑬清统治者一方面支给各级官吏优厚的俸廉，一方面又制定和按照各种议叙、议处条例对他们施加奖叙和惩处。雍正三年上谕说："朕体恤臣工，凡官员办事著有劳绩者，无论大小，俱敕部议叙；其有过误，致干吏议者，亦照例处分。"⑭按照清代议叙之法，官员记录四次就可加一级。所谓加级，实际就是加俸。而议处之法，在革职以下大致有三种处分：一、罚俸，即罚现任官任内所食之俸银（不包括俸米）。罚俸共分一个月、二个月、三个月、六个月、九个月、一年至二年，凡七等。二、住俸或停俸，凡官员犯有错误，或因病告假、丁忧离任，都要停发俸饷。但有暂停、永停、停整俸、停半俸的区别。如嘉庆三年，因盛京所属海洋上发生事故，将协巡官"住俸"二年。⑮康熙二十六年议准，旗员犯枷责以下罪，则"永停半俸"⑯。三、降级降俸。其降级留任，自降一级、降二级、降三级，至革职留任，凡四等。又降级调用者，自降一级、二级、三级、四级至五级，凡五等。所谓降俸，就是降级后按所降之级食俸。如《处分通例》定："有降级留任者，按所降几级，即降俸几级。应降级调用者，各按品级递降。"⑰

清朝以俸饷惩处官员事例的范围相当广泛。各级文武官员在履行本身所任职务时，诸如发生营私舞弊、拖欠钱粮、未完缉案、到任失期、旷职、渎职、失察、奏事违例、办事不公、工作拖拉……，都分别公罪、私罪和所犯错误的大小，给予不同等次的俸饷处分。而且强调因私犯罪处分要照"因公诖误"加重一等。对不能按期催缴钱粮、缉拿盗犯、钱粮奏销违例和积压刑事案件的地方官，都定有俸饷处分。如雍正三年议定："各官任内，凡有承追、承缉、督催等项未完事件，应议降俸、住俸、降职、降级、革职及罚俸三月、六月、九月"⑱。关于各省钱粮奏销，则规定："各省题销钱粮事件，由户工二部核明月日，……迟延在三年以上者，将该督抚罚俸一年；四年以上者，罚俸二年；五年以上者，罚俸三年；六年以上者，降一级调用"⑲。对于各省审判案件，1807年嘉庆皇帝见于各省督抚"怠惰因循"致使"尘案堆积"，遂议定：特命交审案件限两月、部院咨交案件限四月完结，"俱令该督抚亲提审讯，……倘无故迟延，逾限不及一月者，将该督抚罚俸三月，逾限一月以上者，将该督抚罚俸一年，如无故迟延至三月以上，即将该督抚……降一级调用。"⑳直省承办其他钦部事件，一般则以二十日为限报部，其违限一月、二月、三月、四五月、半年以上者，也要分别予以罚俸三月、六月、九月、一年以至降级处分。各部院向皇帝题复事件，亦照此例执行。清代的总督和巡抚向皇帝报告事件向有会议"合辞具题"之规定，凡须督抚"会题"之事，"如有不合"，则要对承行具题官和列名具题官分别予以降级降俸、罚俸一年、六月、

三月等处分，对于那种“并未会同议定，遽称合辞题奏者，罚俸六个月。”㉑对于中央各部院衙门以至担任守卫宫禁的护军统领衙门犯有疏忽、失察、拖延等过失的官员，也经常运用俸饷施加罚处。如，嘉庆年间，户部因将直隶一个刘姓监生的捐名弄错，犯了疏忽失察之过，遂将“所有户部出结不慎之司官罚俸一年，失察检举之司官罚俸六个月”。十年，发生了兵部司钥长舒隆阿拿获书吏陈瑞华偷盗印册一案。嘉庆特旨交部议处。由于承办官将此案拖延了三个月，竟被罚俸三月，堂官罚俸一月。㉒咸丰十年发生的太监张府在宫内藏带腰刀案，因“是日直班官兵未经查出”，遂将值班之副护军参领文寿降级留任，值班大臣镇国公棍楚克林沁罚俸一年。㉓此外，清朝罚俸降俸条例还有罚俸与纪录、加级功过互相抵销的规定。康熙元年定，文职各官有罚俸者，纪录一次可抵销罚俸半年，纪录两次可抵销罚俸一年，纪录四次（或加一级）可抵销降一级。雍正时又定，武官军功纪录一次，准抵销罚俸一年；军功纪录二次，准抵销降一级。但，因私犯罪者不准抵销。又，因拖欠钱粮而被罚俸降级之官员，只能以完成钱粮之加级、纪录抵销，别项之加级、纪录不准抵销。㉔

上述清代俸饷制度的特点，是在该制度从开创到完备的过程中逐步形成的。作为政治制度的有机构成部分，在清的前期，它对维系封建国家行政权力和军事职能正常运转，行政效率的提高，以及吏风的整肃，起过重要作用。同时，在管理国家俸饷和财政的方法上，在它所能达到的水平上，也为以后提供了一定的经验。但是，清代俸饷制度的根本弱点，是它的封建性质和在专制皇权、官僚体制下不能认真执法，甚至于制定者本身就是它的破坏者。随着清后期官僚机构日益庞大，政治、财政危机日益加深，俸饷制度也日趋混乱，并成为清政府的沉重负担。

---

①《清会典》卷21，《户部·陕西清吏司》卷65，《理藩院·王会清吏司》。
②《大清会典事例》卷260—262，《户部·俸饷·京官养廉、外官养廉》。
③⑪⑫《清会典》卷21，《户部·陕西清吏司》。
④按洪武二十五年所定一品官月俸米为八十七石，如改算为年俸，当为一千零四十四石，又将清官的岁俸银每两折米一石，再加岁俸米九十石，每年俸米当为二百七十石，文中的比例数系由以上两数相除所得。
⑤⑦⑧⑨《大清会典事例》卷255—256，《户部·俸饷·各省兵饷一、二》。
⑥《清朝通典》卷74，《兵七·恩恤》。
⑩《光绪会典》卷198。
⑬如《周礼·天官·太宰》，“四曰禄位，以驭其士。”
⑭⑯⑰《大清会典事例》卷597，《兵部·处分通例·公式一》。
⑮同上书卷610，《兵部·八旗处分例·巡洋》。
⑱同上书卷85，《兵部·八旗处分例·官员罚俸》。
⑲同上书卷89，《吏部·处分例·直省衙门事件限期》。
⑳同上书卷88，《吏部·处分例·直省承办钦部事件限期》。
㉑同上书卷87，《吏部·处分例·合辞具题》。
㉒㉔同上书卷86，《吏部·处分例·官员降罚抵销》；卷88，《各部院事件限期》。
㉓同上书卷609，《兵部·八旗处分例·守卫》。